



民族地区

公共政策有效执行研究

以广西龙胜各族自治县政策执行为例

高建华 著

中国社会科学出版社



民族地区

公共政策有效执行研究

以广西龙胜各族自治县政策执行为例

高建华 著

中国社会科学出版社

图书在版编目 (CIP) 数据

民族地区公共政策有效执行研究：以广西龙胜各族自治县政策执行为例 / 高建华著. —北京：中国社会科学出版社，2010. 11

ISBN 978 - 7 - 5004 - 9209 - 2

I. ①民… II. ①高… III. ①民族地区—公共政策—研究—中国
IV. ①D633

中国版本图书馆 CIP 数据核字 (2010) 第 202810 号

责任编辑 郎丰君

特邀编辑 马海燕

责任校对 李 云

封面设计 郡 婷

技术编辑 戴 宽

出版发行 中国社会科学出版社

社 址 北京鼓楼西大街甲 158 号

邮 编 100720

电 话 010 - 84029450 (邮购)

传 真 010 - 84017153

网 址 <http://www.csspw.cn>

经 销 新华书店

印刷装订 三河君旺印装有限公司

版 次 2010 年 11 月第 1 版

印 次 2010 年 11 月第 1 次印刷

开 本 710 × 1000 1/16

印 张 15.75

字 数 240 千字

定 价 29.00 元

序

公共政策有效执行问题是公共管理学和公共政策学研究的重要课题。“上有政策，下有对策”、公共政策执行失败等社会现实长期困扰着国外和我国行政学理论研究者 and 实践研究者们。公共政策执行研究最早是由美国学者威尔达夫斯基和普雷斯曼于 20 世纪 70 年代初开始进行研究的。其导火索是 20 世纪 60—70 年代盛行于美国的以解决就业和贫困问题为出发点的“伟大计划”，特别是“奥克兰计划”项目执行的失败，使得美国的公共政策研究学者开始对公共政策执行研究的转向。1973 年威尔达夫斯基和普雷斯曼《政策执行》一书的出版，标志着公共政策执行研究的开端，从此开始了美国公共政策执行运动。

公共政策执行是公共政策过程中联系公共政策制定和公共政策评估的中介环节，是一个“化观念为行为”的过程，意义重大，但是长期以来并未引起应有的重视。如传统理论认为，公共政策制定，即公共政策执行，公共政策执行者会自动的执行公共政策制定者制定的政策，因此，长期以来公共政策学关注公共政策制定研究。但实际情况并非如此。“上有政策、下有对策”、变相执行、象征执行、公共政策执行腐败等现象无不蚕食着已制定的公共政策，使公共政策执行变异，影响作为公共政策制定者和执行者的政府形象，影响政府与公众之间的信任关系，也影响我国社会主义事业的正常进行，因此，温家宝总理 2006 年在政府工作报告中提出，“要建立健全行政问责制，提高政府执行力和公信力”。政府执行力和执行力政府的建设问题是当前公共行政学和公共政策学研究的重要课题。本书作者选择公共政策有效执行研究具有的重要理论和实践价值不言而喻。

同时，公共政策的执行是一个受到多种因素影响和制约的过程，除政策本身的质量外，具体环境中的执行者、具体的制度和行政文化、具体的经济社会发展程度等，都影响制约着政策的执行，决定着政策是否能按预

定目标执行，或是需要调整，甚至需要终止。我国是一个多民族的国家，民族区域自治制度是我国基本政治制度之一，而各少数民族地区由于历史的发展和具体的地理环境，都有各具特色的民族传统与文化，以及各具特色的行政文化。因此，研究我国少数民族地区政策执行过程，推进公共政策在少数民族地区的有效执行，既是落实我国多元一体中华民族团结进步的需要，也是落实民族区域自治制度的必需。就此而论，虽然公共政策民族地区的执行研究在我国和西方都进行了一定程度的探讨，但是，通过一个具体的民族自治地方（县）的公共政策执行全过程的研究，给出一定的具体条件下的少数民族地区公共政策执行的影响因素及其运行的机制、条件等的案例分析，无疑是十分有价值的。高建华博士的选题，从当代公共政策发展的一般趋势和前沿研究的要求出发，结合我国尤其是少数民族地区经济和社会发展对公共政策执行的需求，聚焦于一个县域，通过实证的方法，讨论公共政策在一个具体的少数民族地区的执行，就系统性和实证性而言，有不可替代的价值。作为导师，我认为这是一个一定程度上“涉前人之所未涉，发前人之所未发”的研究，值得肯定，鼓励他展开研究。

综观全书，我认为本书有以下几个特点：

第一，理论与实践的结合。一方面，本书在每章第一部分都有较强的相关理论分析，不仅说明作者对该学术领域有较强的学术功底，而且给本书以较强的学术厚重感；另一方面，本书不是单纯的从理论到理论的简单推理，使之得出的结论真实可信。

第二，研究的视域新。本书从公共政策主体、公共政策目标群体、公共政策执行环境、公共政策执行体制等各个方面综合分析了影响民族地区公共政策有效执行的因素，并对民族地区公共政策有效执行的对策提出了有见地的见解。其中有些理论运用了最新理论研究成果，提出了公共政策制定者—公共政策执行者—公共政策目标群体的博弈模型等。

第三，研究的结果有较强的前瞻性和应用性。本书对民族地区公共政策有效执行的对策方面，既针对我国民族地区公共政策执行的现状提出了针对性的意见和建议，如提出了公共政策执行被免职者“永不续用”的观点，又直接以民族地区公共政策对象县为研究个案，其研究成果对公共政策对象具有一定的参考价值，对其他部分地区公共政策有效执行亦有一定的借鉴意义。

总而言之，这是我国研究当前民族地区公共政策有效执行的有一定学术分量的学术专著。但是，研究民族地区公共政策有效执行问题是一项浩大的系统工程，不可能一蹴而就；本书的写作，可能存在这样或那样的问题或不足。但基于对年轻学者的爱护和保护来说，这些问题和不足将作为作者今后的努力方向加以完善。值此专著在国家级出版社——中国社会科学出版社出版之际，衷心祝愿作者（也即我的学生）以此为契机在学术研究领域“百尺竿头，更进一步”。

是为序。

崔运武^①

2010年2月10日于昆明

^① 崔运武系云南大学公共管理学院院长，教授，博士，行政管理专业、民族政治与公共行政专业博士生导师。

目 录

序	1
第一章 导论	1
一、研究缘起 / 1	
二、选题及其意义 / 10	
三、本选题国内外研究现状 / 16	
四、本选题的研究视角和研究框架 / 22	
五、本选题的研究方法及对象县的选取 / 25	
六、几个相关概念界定 / 32	
第二章 民族地区公共政策执行现状分析	41
一、民族区域自治与民族地区公共政策有效执行 / 41	
二、民族地区公共政策执行总体情况分析 / 45	
三、民族地区公共政策执行存在的问题分析 / 52	
四、民族地区公共政策执行现状的总体评价 / 73	
第三章 影响民族地区公共政策有效执行的公共政策执行主体因素 分析	75
一、分析的理论前提和模型 / 75	
二、影响民族地区公共政策有效执行之政策执行主体因素原因探析 / 78	
第四章 影响民族地区公共政策有效执行的公共政策目标群体因素 分析	101
一、公共政策执行中的公共政策制定者、公共政策执行者、公共政策目标 群体：相互关系及其相互作用方式 / 101	

- 二、博弈中的公共政策目标群体：与公共政策制定者、公共政策执行者的利益博弈分析 / 105
- 三、公共政策目标群体本身的因素影响公共政策有效执行 / 107
- 四、影响民族地区公共政策有效执行的目标群体因素分析 / 109

第五章 影响民族地区公共政策有效执行的公共政策执行环境因素分析 124

- 一、公共政策执行环境的概念 / 124
- 二、公共政策执行环境与公共政策有效执行：基于生态行政学的理论分析视野 / 127
- 三、公共政策执行环境与公共政策有效执行：基于政治系统的理论分析视野 / 132
- 四、影响民族地区公共政策有效执行的政策执行环境因素分析 / 136

第六章 影响民族地区公共政策有效执行的公共政策执行体制因素分析 148

- 一、公共政策执行体制的概念 / 148
- 二、公共政策执行体制与公共政策有效执行：基于制度功能的分析视野 / 159
- 三、影响民族地区公共政策有效执行的政策执行体制因素分析 / 164

第七章 民族地区公共政策有效执行的相关对策 178

- 一、优化民族地区公共政策执行主体素质 / 178
- 二、提高民族地区公共政策目标群体政策认同 / 183
- 三、改善民族地区公共政策执行环境 / 189
- 四、健全民族地区公共政策执行体制 / 203
- 五、加强民族地区服务型政府建设 / 222
- 六、提升民族地区公共政策执行力 / 231

结语 237

参考文献 240

后记 243

第一章

导 论

公共政策执行是公共政策过程中的中间环节，是公共政策制定的后续，在公共政策过程中起到一个重要的作用，特别是在当前提出建立“执行型政府”的背景下，研究公共政策有效执行更具有重要的意义。公共政策有效执行与否，不仅影响政府形象、影响政府与公众的和谐关系，而且对民族地区而言影响民族地区政治稳定，具有重大的民族政治意义。本书力图运用个案的研究方法，对影响民族地区公共政策有效执行的影响因素进行分析，并在此基础上提出民族地区公共政策有效执行的相关对策，希望对民族地区公共政策有效执行提供借鉴与参考。

一、研究缘起

从学科理论发展史上看，公共政策执行研究经历了从政治学到行政学到公共政策学再到公共政策执行的历史转变。研究公共政策执行，必须要把它放在政治学、行政学、公共政策学的历史长河中进行考察。

（一）政治学初创视野下的公共政策研究

早期的政治学并不以研究公共政策执行为目标，而是以研究如何治理国家进行哲学思辨。如早期政治思想家毕达哥拉斯认为，“和谐和秩序是宇宙的最高规律，也是任何理想城邦必须遵循的主要原则”。^① 城邦政治学说的先驱者苏格拉底从“美德即知识”命题出发，提出了“治理国家的人应当是懂得治国艺术的人，应当由掌握政治知识的人来治理国家”的观

^① 转引自马啸原：《西方政治思想史纲》，高等教育出版社1997年版，第14页。

点。他认为,“鞋匠懂得如何做鞋子,成衣匠懂得如何做衣服,木匠懂得如何造船,国家则应是由懂得政治的人来治理,士兵要由懂得军事的人来带领”。^①政治学创始人亚里士多德则从论述“善业”开始。他认为:“所有人类的一切作为,其本意总是在追求某种‘善果’,人们建立的一切社会团体,都以‘善业’为目的。”^②

古代政治学之所以对如何治理国家进行哲学思辨,而不研究具体的执行,笔者认为源于以下两点:

第一,政治学的母科学是古代哲学。真正的政治学是随着国家的产生而逐步产生的。由于在国家产生初期对如何治理国家并没有现成的经验可资借鉴,人们只能借鉴政治学的母科学——古代哲学,以哲学的思维来思考国家产生后的各国政治问题,如国家的本质是什么,如何治理国家,以及国家机构如何设立、国家统治形式和政权组织形式如何等等都需要从政治学上得以解决。而政治学对这些问题的解决又需要借助于哲学思维,在某些情况下还需要借助于宗教和迷信的推动。“因为人类早期想到的是大自然,是风云雷电,是生老病死,是那些令人震惊、惶恐,无力对付又难以理解的事物。只有当社会发展到相当的阶段,随着人际关系、社会关系和政治关系的日趋复杂,人们才会由思考自然、思考世界的本源,进而思考社会、思考政治。”^③如亚里士多德在分析城邦国家时指出:“城邦国家是一种至高而广阔的社会团体,它的目的是要使人们过优良的幸福生活。”^④他在分析城邦国家大小时指出:“城邦不宜过大,城邦的大小要以观察所能遍及为条件。因为凡易于望见的疆界才有利于防守”;“人口不宜太多,因为人口过多,措施必有不当。”^⑤其他学者有的从正义和道德出发主张贤人政治,提出要由“哲学王”来治理国家;有的则从神权角度出发论述“君权神授”;有的则从人性角度出发论述“君主要像狮子一样凶猛,像狐狸一样狡猾”等等,不一而足。

第二,古代政治学是把政治与行政结合在一起进行论述的。政治之中

① 《西方伦理学名著选辑》(上卷),商务印书馆1987年版,第55页。

② 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第3页。

③ 马啸原:《西方政治思想史纲》,高等教育出版社1997年版,第12页。

④ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第3页。

⑤ 亚里士多德:《政治学》,商务印书馆1981年版,第356页

有行政，行政之中有政治，行政内在地被包含在政治之中。尽管古代斯巴达城邦有由 28 人的元老院和 2 个国王组成的最高立法行政机构，元老院对国家的一切大事务有决定权，国王平时有审理案件和主持某些祭典的权力，但总的来说，在古代，政治与行政是不分家的。如我国古代封建社会的皇帝是有很大力量的，他不但有决定权，而且还直接行使执行权，行政决策和行政执行集于一身。威尔逊指出，这与“早期时代”社会生活和政府职能的简单性有关。他认为：“在早期时代，全体居民只不过是一些很容易被管理的社会成员，国家的政治管理中并没有那么多让政府头疼的利益集团；财政方面，也没有股票、债券、公共收入和复杂的公债制度等来麻烦国家财政人员。从政府职能来看，当时政府靠行政命令驱使着容易被管理的人们，在行政管理方面很少或者完全没有遇到麻烦问题，麻烦的事情几乎都出在政府结构方面，因此结构问题就成为吸引人们思考的焦点。”^①

（二）行政学初创视野下的公共政策执行研究

1887 年威尔逊（Thomas Woodrow Wilson）发表《行政学之研究》，标志着政治与行政的分立。他认为，行政管理尽管是政治工作的一个重要组成部分，而且是“最为显著的一部分”，但行政管理不同于政治。“行政管理是置身于‘政治’所特有的范围之外的。行政管理的问题并不属于政治问题。虽则行政管理的任务是由政治加以确定的，但政治却无须乎自我自找麻烦地去直接指挥行政管理机构。”^②

与威尔逊齐名的另一位著名行政学家古德诺（Frank J. Goodnow）在其名著《政治与行政》一书中也对政治与行政进行了分析。他指出：“在所有的政府体制中，都存在着两种主要的或基本的政府功能，即国家意志的表达和国家意志的执行。政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”。^③此后，“政治是国家意志的表达，行政是国家意志的执行”便成为政治与行政的经典划分。

笔者认为，威尔逊和古德诺对政治—行政二分法的论述以及对政治与

① 转引自唐兴霖：《公共行政学：历史与思想》，中山大学出版社 2000 年版，第 135 页。

② [美] 威尔逊：《行政学之研究》，载《国外政治学》，1987（6）。

③ [美] 古德诺：《政治与行政》，华夏出版社 1987 年版，第 12—13 页。

行政分立的倡导不仅为政治学和公共行政学的理论发展提供了新的视野,而且为公共政策执行研究向前推进了一大步。这是因为:

一方面,把行政从政治中分立出来,实际上表明政治学研究的焦点从论述国家治理的哲学思辨转化到国家治理的具体操作中来,它从另一个方面表明政治学不仅是一门理论科学,也是一门行动的科学,这种行动中的政治学就是行政学。如威尔逊认为,“行政管理是政府工作中极为显著的一部分,它就是行动中的政府;它就是政府的执行,政府的操作,就是政府工作中最显眼的部分,并且具有与政府本身同样悠久的历史”。^①

另一方面,行政与公共政策执行在某种程度上有相通之处。尽管公共行政学在创立之初主要是从政治与行政的分立视角开始入手论述的,并没有论及公共政策执行问题,但公共行政与公共政策执行在概念和理念上具有相通之处。如古德诺在论述“政治是国家意志的表达,行政是国家意志的执行”时就指出“执行”是公共行政的重要特点,公共行政执行的重要内容是“国家意志”,在某种程度上也即“公共政策”;因此行政执行在某种程度上可以理解为公共政策执行。而公共政策执行,按照公共政策学者詹姆斯·安德森的观点,是指“一个有目的的活动过程,而这些活动是由一个或一批行为者,为处理某一问题或有关事务而采取的政策过程”。^②这里,公共政策执行的主体是具有执行权的国家政府机关工作人员,公共政策执行的内容当然是涉及某项公共政策,公共政策执行的操作涉及某些组织工作,如“把问题解剖成具体可以管理的工作项目,再将这些项目分配给专业化的机构去执行”。^③

不过,行政执行与公共政策执行在概念上还是有一定区别的,表现在:

其一,行政执行是在政治学的视野下所进行的国家意志执行过程;公共政策执行是在公共政策学的背景下对公共政策决策所作出的后继行为也即“执行”过程。如政治学认为,政治权力分为立法权、行政权、司法权,而这些权力又分别应由不同的机构行使,如议会行使立法权、政府行

① [美] 威尔逊:《行政学之研究》,载《国外政治学》,1987(6)。

② [美] 詹姆斯·安德森:《公共政策》,华夏出版社1990年版,第4页。

③ R. F. Elmore. Organizational Models of Social Program Implementation, *Public Policy*, Vol. 26, No. 2, Spring, 1978, p. 185.

使行政权、法院行使司法权等等。政治学同时认为,“国家意志的表达”属于“政治”权力,带有政治性;“国家意志的执行”属于“行政”权力,是一种“技术”操作性权力,在政治上保持中立,不带有政治性。而公共政策执行则是公共政策学研究的特有话题。公共政策学认为,公共政策过程是包括公共政策制定、公共政策执行和公共政策评估三位一体的环节和过程。公共政策制定是公共政策过程的首要阶段;公共政策执行是公共政策过程的中介;而公共政策评估是公共政策过程的最后一个环节。因此,行政执行与公共政策执行论述的侧重点不同,再者由于公共行政学和公共政策学的产生有先有后,更使得行政执行与公共政策执行在内涵和外延上存在着重要差别。不过,在公共政策学产生以前,有关公共政策执行的话题是放到行政执行的范畴中去考察的,这当然是行政执行与公共政策执行在某些时候具有相通的地方。

其二,行政执行中的“行政”包括国家意志的执行,如行政命令的服从、法律的遵守等等,当然也包括政府决策机关所制定的“公共政策”的遵守与执行等等;而公共政策执行往往涉及的面只局限于公共政策领域,不涉及行政执法活动。

其三,行政执行的主体一般特指国家行政机关;而公共政策执行的主体一般多元化,既可以指国家行政机关,也可以指其他国家机关等等。

其四,行政执行往往通过韦伯式的层级节制方式实现政治对行政的有效控制。在韦伯的官僚制理论中,官僚制组织是一个等级实体,具有等级与权力一致的特征。在这样一个等级实体中,将各种公职或职位按权力等级组织起来,形成一个指挥统一的指挥链条,沿着自上而下的等级链条由最高层级的组织指挥控制下一层级的组织直至基层的组织,从而实现政治对行政的有效控制。“在韦伯看来,这种层级节制的权力体系可以使组织中的每一个成员都能够确切地知道从何处取得命令以及把命令传达给何人,它有助于克服组织管理中的混乱现象,提高组织的工作效率。”^①而公共政策的执行有效与否大都与公共政策执行者的态度、执行政策的“策略选择”有关。如美国公共政策学者尤金·巴得克(E. Bardach)用“博弈”概念来分析公共政策执行过程。他指出,公共政策执行过程是一种赛局,

① 丁煌:《西方公共行政管理理论精要》,中国人民大学出版社2005年版,第37页。

其间包括政策执行人员、利害关系、策略与技术、竞赛的资源、竞赛规范、公平竞赛的规则、竞赛者之间信息沟通的状况、所得结果的不稳定程度等因素。^①

（三）公共政策学初创视野下的公共政策执行研究

陈振明教授指出：“从公共管理学科的视野看，政策科学是作为传统公共行政学的替代途径或范式而出现的。”^②一般认为，最早对政策科学进行研究的是美国政治科学家拉斯维尔（Harold Lasswell）。他于1951年出版《政策科学：范围与方法的最近进展》，标志着公共政策学从公共行政学中独立出来。

从政策科学初创时期的视角来看，政策科学一开始并没有把公共政策执行作为公共政策研究的重点和焦点，主要关注的是公共政策制定。如拉斯维尔认为：“政策科学是以制定政策规划和政策备选方案为焦点，运用新的方法对未来的趋势进行分析的学问。”^③政策科学家德洛尔（Dror）认为，“政策科学或政策研究的核心是把政策制定作为研究和改革的对象，包括政策制定的一般过程，以及具体的政策问题和领域；政策研究的性质、内容和任务是理解政策如何演变，在总体上特别是在具体政策上改进政策制定过程”。^④奎德（Edward S. Quade）认为：“政策分析是应用研究的一种形式，用来获得对社会技术问题的更深刻的理解，并提出更好的解决办法。政策分析试图利用现代科学技术去解决社会问题，寻求可行的行动过程，产生信息，排列有利证据，并推导出这些行动过程的可能结果，其目的是帮助决策者选择最优的行动方案。”^⑤

公共政策学初创时期之所以把公共政策制定作为政策研究的重点而忽视公共政策执行研究，笔者认为原因有三：

其一，传统理论认为，“决策失误是最大的失误”，研究公共政策制定

① 转引自陈振明：《公共政策分析》，中国人民大学出版社2003年版，第247页。

② 陈振明：《公共政策分析》，中国人民大学出版社2003年版，第31页。

③ Daniel Lerner and D. Lasswell. *The Policy Sciences: Recent Development in the Scope and Method*, Stanford, CA: Standard University Press, 1951, pp. VIII - XI.

④ 那格尔：《政策研究百科全书》，科学技术文献出版社1990年版，第7页。

⑤ E. S. Quade. *Analysis For Public Decision*, New York: Elsevier Science Publishing Co., Inc. 1989, pp4 - 5.

可以避免因政策制定失误而导致的重大损失。托马斯·R·戴伊(Thomas R. Dye)在《理解公共政策》一书中指出:“公共政策的研究还可能出于政治的原因:保证国家采取正确的政策,以实现正确的目标。”“政策研究不仅要服从科学和专业的目的,而且还要为政治讨论提供讨论信息,增进人们对政治的了解程度,提高公共政策的质量。”^①

其二,政策执行不受重视,还与人们往往把政策执行看作是公共政策过程中的一个不重要阶段有关。米德和霍恩(Van Meter and Van Horn)把公共政策执行研究被忽视的原因归结为以下几点:其一,一个天真的假定——执行过程是简单而且人所共知的,并没有什么值得学者们关注的大问题;其二,以计划-项目-预算(PPB)为焦点——强调权威决策者的作用而排除了“低层次”官员对执行过程的负责;其三,任务的困难——从方法论上看,执行过程涉及严重的边界问题,往往难以界定相关的行动者;其四,时间和资源的巨大消耗。^②

其三,我国学者郭巍青、卢坤建则认为,公共政策执行受到忽视,“在某种程度上与韦伯关于官僚机构的研究有关”。“韦伯将科层官僚制度作为法理型权威,与所谓的传统型权威和卡里斯玛型权威相比较,并论述科层制对于民主社会的合法性和有效性。在韦伯看来,所谓科层制是一个高度抽象的理想模型。然而他的论述在一般人当中会造成一种印象,似乎科层制的政府机构必然信任任何政策制定和政策执行的机构。换句话说,似乎政府机构是理所当然能够将政策成功的加以执行的机构,因此,执行本身不是个问题。”^③

尽管公共政策学创立初期并没有把公共政策执行作为公共政策学研究的重点和焦点,但却为公共政策执行研究提供了一个很好的研究平台。笔者认为可以从以下方面理解:

第一,公共政策学的创立为公共政策执行研究提供了一个很好的发展空间。理论认为,公共政策过程包括公共政策制定、公共政策执行与公共政策评估三位一体的重要环节和组成部分。公共政策制定以后最终要靠政

① [美] 托马斯·R·戴伊:《理解公共政策》,华夏出版社2004年版,第4页。

② D. S. Van Meter and C. E. Van Horn. The Policy Implementation Process: A Conceptual Framework, *Administration and Society*, Vol. 4, February, 1975, pp. 450-451.

③ 郭巍青、卢坤建:《现代公共政策分析》,中山大学出版社2000年版,第99页。

策执行来保证。即使是把公共政策制定作为公共政策研究的重点和焦点的拉斯维尔也不忘公共政策执行研究。他在《决策过程》等著作中对政策过程进行了探索,提出了包括情报、建议、规定、行使、运用、评价以及终止在内的“七因素”功能过程理论。^①美国学者彼特·得利翁(Peter deLeon)对此进行评价说:“拉斯维尔并没有首先强调把政策执行作为政策过程的中心,但是,他确实把政策执行提到了政策研究中相当高的地位。”^②

第二,正是由于拉斯维尔等人对政策科学的推动,直接导致了20世纪六七十年代公共政策执行运动的兴起。这是因为:20世纪70年代美国公共政策执行研究的创始人维尔达夫斯基(A. Wildavsky)对公共政策执行问题的关注正是始于他对美国学界和政界因重视公共政策制定而忽视公共政策执行而导致的公共政策执行失败问题的思考。笔者认为,如果不以单纯以公共政策制定研究为热点的政策科学运动失败实践的推动,公共政策执行便不可能在20世纪70年代初被学者引为重视。美国公共政策学者保罗·A. 萨巴蒂尔(Paul A. Sabatier)与丹尼尔·A. 马兹曼尼安(Daniel A. Mazmanian)认为:“理论的文献为政策执行研究的形成提供了许多概念的、经验的启示和借鉴,但是更主要的是那些可以理解的、许多‘伟大社会计划’的失败以及有关的——像最高法院关于消除种族隔离和在学校中进行祈祷的决定搁浅的现象——为研究初始决定和后续效果之间的关系带来了很大的智力上、感情上和财政上的激励。”^③

(四) 公共政策执行研究的缘起

理论认为,公共政策执行研究最早缘起于20世纪60年代末70年代初美国约翰逊政府所发起的“伟大社会”改革项目执行的失败,最早对其研究的学者是维尔达夫斯基(A. Wildavsky)和普雷斯曼(J. L. Pressman)。其相关背景是:20世纪60年代末,美国约翰逊政府推出了一系列社会公共工程,如向贫困开战、伟大社会等,这些庞大的政府计划听起来令人鼓舞,但执行的结果并没有预期的那样令人满意,它们要么成就有限,要么

① 转引自陈振明:《公共政策分析》,中国人民大学出版社2003年版,第6页。

② Peter deLeon. *A democratic approach to policy implementation. Prepared for presentation at the Annual Meeting of the APSA*, San Francisco, California, 2001, p. 1.

③ 那格尔:《政策研究百科全书》,科学技术文献出版社1990年版,第112页。

遭受挫折，要么以失败告终。“伟大社会”改革项目执行的失败使学者们认识到，“正确地制定政策本身已经是一件极为复杂和困难的工作，但即使按图索骥能够制定正确的政策，也不一定能够执行”。因此，执行问题开始成为公共政策学者研究的焦点。维尔达夫斯基和普雷斯曼 1973 年《政策执行》一书的出版，标志着公共政策执行研究的开端。

维尔达夫斯基和普雷斯曼在《政策执行》一书中指出：“要想使政策科学成为行动的科学而不仅仅是理论科学，就必须重视政策执行问题，不仅要重视政策执行本身，而且应当在政策执行与政策制定之间建立起密切的联系。”^①正是由于维尔达夫斯基等人对公共政策执行研究的推动，20 世纪 70 年代至 80 年代美国公共政策研究领域出现了一场研究政策执行的热潮，并形成了声势颇大的“执行运动”（implementation movement）。

笔者认为，在公共政策执行研究的缘起中，尽管有这样与那样的理由，但公共政策执行的现实困境是公共政策执行研究的最直接动因。如果没有奥克兰计划的失败，公共政策执行还不会那么快的被纳入到公共政策研究的范畴。这是因为“政策一旦制定，政策即被执行，而政策的结果将与政策制定者的预期相差无几”是公共政策制定和执行的传统认识。在公共政策制定——公共政策执行这一传统认识没有改变之前，人们是不会轻易地动摇公共政策制定的传统中心地位而立即提出或者接受公共政策执行的概念和观念的。公共政策执行失败，特别是政策设想与现实层面的巨大反差最容易使人把目光注意到政策执行层面上来。正如维尔达夫斯基和普雷斯曼所指出的：“如果是一开始包含困难的政策，那么以失败而告终并不是什么令人惊讶的事情。但是，如果一开始一切政策条件都非常乐观的情况下政策却失败了，那么应该对此做好总结。”^②

张金马教授指出，“对政策执行研究而言，重要的也许并不是普雷斯曼和维尔达夫斯基对奥克兰项目的具体研究和解释，而在于他们把一个重要的问题即‘政策为什么会失败？’引入了学术研究的范畴，正是对这个问题的关注，才在政策研究领域形成了一次突破性的进展。即，政策执行

① J. L. Pressman and A. Wildavsky. *Implementation: How Great Expectation in Washington Are Dashed in Oakland*, Berkeley: University of California Press, 1973, p154.

② 转引自〔韩〕吴锡泓：《政策学的主要理论》，复旦大学出版社 2005 年版，第 354 页。